

Autor: **Fernando Luengo Escalonilla**

Título: **Las relaciones comerciales entre los países del Este y la Unión Europea: factores de crecimiento y estado actual**

Resumen:

() Este trabajo forma parte del Informe Anual del Instituto de Europa Oriental editado en 1996.*

La apertura comercial hacia el exterior ha constituido uno de los instrumentos esenciales de las estrategias de transición hacia el capitalismo aplicadas en los países de Europa central y oriental (PECO). Este trabajo se ocupa de examinar esta temática desde dos perspectivas. En primer lugar, se presentan los diferentes factores que han alentado o, por el contrario, han frenado aquellas políticas, tanto los domésticos como los de orden exógeno; esta discusión es necesaria para establecer la (supuesta) inevitabilidad de la apertura exterior -con los contenidos y los ritmos que los gobiernos de la región han fijado- e identificar aquellos intereses que han hecho posible que estas estrategias se impongan como una pieza esencial de las reformas económicas.

La segunda perspectiva conecta con la dinámica económica. Aquí se discute sobre el grado en el que la mayor inserción comercial de los PECO ha contribuido a (o es consecuencia de) la reestructuración y modernización del aparato productivo. A la hora de ponderar si se ha avanzado en esta dirección se tendrán en cuenta dos indicadores esenciales. El primero es la captación de nuevos mercados de exportación en el área de destino prioritario de los productos comercializados por los PECO: la Unión Europea; y el segundo es el valor añadido y la densidad tecnológica que incorporan las exportaciones.

Con este enfoque, las estrategias de inserción comercial estarían cumpliendo su cometido en la medida en que se consolidasen posiciones exportadoras en los mercados de los países desarrollados y de que las ventas se orientasen en un grado creciente hacia productos de calidad para los que exista una demanda exterior en expansión. Ello significaría que en el interior de las economías del Este se estaría procediendo a una redistribución de los recursos productivos con una mejor asignación de los mismos, en beneficio de las actividades más rentables, lo que conduciría, finalmente, a un fortalecimiento del tejido productivo doméstico. Si se confirmase un escenario de estas características, la ventajosa posición adquirida en los mercados exteriores permitiría continuar profundizando en el cambio estructural, proporcionando un mercado en expansión para las empresas en proceso de reestructuración, que se verían por ello estimuladas, y, al mismo tiempo, constituiría una fuente de recursos financieros en divisas para abordar con garantías esa reestructuración.

De acuerdo con esta propuesta metodológica, se ha dividido el trabajo en dos partes. En la primera se describen los principales componentes de las políticas de apertura exterior en la nueva etapa de reforma y los factores que han podido condicionar ese proceso, tanto en un sentido positivo como negativo. Unos hunden sus raíces en la etapa administrativa; otros obedecen a una concepción de la política económica (de los nuevos gobiernos y de sus asesores), en la que se vaticinaban un sinfín de beneficios si se procedía a una rápida apertura exterior; y otros tienen que ver con un contexto exterior que favorecía (y, también, imponía) la aplicación de una política comercial de apertura en las primeras etapas de la reforma económica. La segunda parte se centra en valorar el impacto sobre el crecimiento económico de las estrategias de inserción comercial, para lo cual se analizan tres aspectos: la intensidad del proceso de creación de comercio, la reorientación geográfica de los flujos comerciales, el contenido del patrón exportador y la consolidación de nuevos esquemas comerciales (transacciones intraindustriales).

Este estudio se realiza para los años comprendidos entre 1989 y 1994, lapso de tiempo breve pero intenso en cuanto a las transformaciones económicas y políticas que han sacudido a los países del Este. En el ecuador de este período han entrado en vigor las disposiciones comerciales de los Acuerdos Europeos (AEs), con lo que se podrá observar si estos acuerdos han representado un impulso significativo en la integración comercial de los

PECO en los mercados comunitarios. Los países para los cuales se va a presentar la información estadística son Polonia, Hungría Checoslovaquia (hasta 1992), la República Checa, Eslovaquia, Rumania, Bulgaria, Albania, Letonia, Estonia y Lituania.

1. CONTENIDO, DETERMINANTES Y RESTRICCIONES DE LA POLÍTICA COMERCIAL

1.1. La herencia administrativa

Desde el punto de vista del comercio exterior, los sistemas administrativos se caracterizaron por reducir al mínimo las transacciones comerciales y por privilegiar las que se realizaban con la Unión Soviética. En cuanto al primero de los aspectos señalados, el monopolio del comercio exterior (que incluía el control por parte del Estado sobre la utilización de las divisas junto con la inconvertibilidad de las monedas nacionales), la prioridad otorgada a la utilización de los factores productivos domésticos y la obediencia de las empresas, la mayor parte de las cuales era de titularidad estatal, a la pirámide burocrática, apenas dejaban resquicios para el desarrollo del comercio exterior. Las exportaciones eran consideradas como una actividad residual, casi siempre al servicio de la financiación de las importaciones.

De este periodo arrancan algunos de las distorsiones más significativas de las economías del Este en la esfera de las relaciones comerciales: la baja calidad y el deterioro estratégico de los productos intercambiados en los mercados exteriores; la tendencia a mantener en equilibrio la balanza comercial, reduciendo al mínimo tanto las exportaciones como las importaciones; el aislamiento de las empresas y su falta de adaptación a las pautas de funcionamiento de los mercados internacionales; y una estructura de precios deformada y claramente disociada de la vigente en los mercados internacionales.

El segundo de los aspectos a considerar es la fuerte concentración geográfica de las transacciones comerciales: la Unión Soviética era el principal suministrador de los países de la región y, al mismo tiempo, el mercado más importante para sus exportaciones. Este esquema de comercio, que presentaba una configuración radial, tenía otra singularidad adicional: la URSS vendía básicamente materias primas industriales, mientras que adquiría bienes de equipo y artículos industriales de consumo; estas especializaciones se asemejan a los vínculos que tradicionalmente han mantenido las economías subdesarrolladas (en este caso, la URSS) con los países capitalistas desarrollados (aquí, la periferia soviética).

En la medida en que ese planteamiento de inserción exterior a escala regional se ha reproducido en cada uno de los países, el resultado ha sido un considerable solapamiento de capacidades productivas, que ha impedido aprovechar las posibilidades de especialización y la obtención de economías de escala, y que ha constituido un pesado lastre a la hora de reorientar las exportaciones hacia los mercados occidentales; no sólo porque éstas estuvieron compuestas de productos relativamente atrasados, sino porque las economías del Este competían entre sí en segmentos productivos similares.

A lo largo de las décadas en las que estuvo vigente la planificación burocrática, los PECO forjaron un conjunto amplio y denso de interdependencias, que no sólo significaron un flujo de intercambio de bienes y, en menor medida, servicios, sino también unas normas para la regulación de los mercados, un sistema de instituciones en las que se encarnaba la cooperación, una cultura económica compartida y unas infraestructuras sobre las que descansaba el comercio exterior. También en este caso encontramos notables singularidades en relación a las pautas que gobiernan el funcionamiento del mercado mundial.

La consideración de aquella herencia es una cuestión básica a la hora de formular las políticas de apertura externa. Como quiera que el (limitado) papel que desempeñaba el comercio exterior en los países del Este se integraba en las estrategias de crecimiento extensivo característico de las economías de planificación centralizada, su reinserción en el mercado capitalista internacional debe situarse en el contexto más amplio de una estrategia destinada a poner en funcionamiento nuevos mecanismos de acumulación y regulación, que sustituyan a los que existían con la planificación burocrática.

En estas condiciones, resulta insuficiente y, al mismo tiempo, puede tener efectos perturbadores un diseño de

política económica demasiado sesgado hacia la desregulación interna y la apertura indiscriminada de los mercados domésticos a la competencia exterior. La complejidad de la herencia burocrática, a la que antes se ha aludido, obligaba a la elaboración de estrategias complejas y sutiles que percibiesen la inserción comercial en los mercados exteriores como un proceso largo, en el que los agentes económicos habían de asimilar nuevos conceptos y pautas de comportamiento, en el que había que poner en funcionamiento un nuevo marco legal e institucional que permitiera regular la actividad económica y en el que había que cambiar las viejas especializaciones productivas, adaptándolas a las nuevas y mayores exigencias de los mercados internacionales.

1.2. Los procesos de desintegración regional

Pero si las tareas pendientes en materia de política comercial no cuadraban en el corpus teórico de las corrientes liberales dominantes en la política económica, lo cierto es que la consideración de la herencia burocrática obligaba a una reformulación radical de los vínculos exteriores. El marco de cooperación regional, que se había articulado a través del CAEM, no hacía sino reproducir en la esfera del comercio exterior las ineficiencias propias de los sistemas administrativos: la masiva sustitución de importaciones había alentado el mantenimiento y la perpetuación de esquemas de producción y distribución altamente ineficientes, los criterios burocráticos habían penetrado en todos los niveles donde se adoptaban las decisiones, la calidad de los productos intercambiados se deterioraba con rapidez y se había impuesto un planteamiento de política económica claramente antiexportador.

Prolongar aquel esquema de cooperación sin introducir en él modificaciones sustanciales sólo podía conducir a prolongar la agonía de las economías de la región, agravando su crisis, y a frenar los intentos de reforma económica, dado que tras las fórmulas tradicionales de intercambio se cobijaban los intereses de aquellos grupos cuya supervivencia y privilegios estaban directamente asociados al mantenimiento de las estructuras administrativas.

Hay que tener en cuenta, además, que, a diferencia de la URSS, que contaba con un mercado interno de grandes dimensiones, los países de Europa central y oriental, con mercados notablemente más reducidos, dependían crucialmente de su entorno exterior. Por ello, ni debían, ni podían, aplicar políticas con un perfil autárquico: necesitaban realizar importaciones para garantizar un adecuado suministro de su mercado interno y canalizar una parte de su producción a los mercados internacionales, dada la limitada capacidad de absorción doméstica de sus economías.

En consecuencia, los gobiernos que tomaron el relevo a los partidos comunistas se enfrentaron a una tarea que presentaba una doble dimensión. Por un lado, revestía una enorme complejidad, pues tenían que gestionar una crisis múltiple -uno de cuyos componentes era la quiebra de los mecanismos de inserción exterior-, razón por la cual debían actuar sobre un conjunto de variables -productivas, monetarias, institucionales, exteriores- que habían experimentado en los últimos años un profundo deterioro. Pero, por otro lado, el replanteamiento de las políticas de inserción exterior constituía una exigencia ineludible para proporcionar un impulso a las reformas económicas, que difícilmente podían alcanzar la profundidad deseable activando sólo los factores de cambio endógenos.

La vertiginosa desintegración del bloque del Este desde finales de los años ochenta acentuó aún más la necesidad de un nuevo diseño de las relaciones comerciales exteriores. La crisis y posterior disolución de la URSS privó a las economías de la región del principal suministrador y mercado, mientras que la unificación de las dos Alemanias supuso la desaparición de uno de los países más comprometidos con la cooperación y la integración regional. La aplicación de los precios mundiales puso de manifiesto las ineficiencias de un aparato productivo que sólo había podido subsistir en unas condiciones de protección extrema. La escasez de divisas convertibles en la región obligó a una urgente adaptación de las estructuras de producción y distribución para poder colocar una parte creciente del output exportable en los mercados de los países desarrollados, y poder financiar de este modo las importaciones de artículos de consumo necesarios para la población y para acometer la modernización del aparato productivo. Finalmente, la fuerte contracción de la demanda, como consecuencia de la profunda crisis de las economías de la región, situó a las empresas ante la urgente necesidad de encontrar nuevos mercados en los países occidentales para compensar la desaparición de los del CAEM.

Este contexto de descomposición de las solidaridades regionales constituyó un vivero propicio para el surgimiento de actitudes y políticas en las que se buscaba una salida individual a nivel nacional. Estas políticas se sustentaron en el convencimiento de que cualquier intento de mantener vínculos de cooperación a escala regional o subregional, o de crear otros nuevos que sustituyesen a los que se habían desarrollado en torno al CAEM,

presentaba unos costes elevados, tanto en el terreno económico como en el político. Creían que ello frenaba la realización de reformas fundamentales, pues contribuía al mantenimiento del tejido productivo, empresarial e institucional del pasado, y que proporcionaba un balón de oxígeno a todos aquellos grupos que pretendían distorsionar, descafeinar o, incluso, bloquear las transformaciones.

Otro aspecto que explica la eclosión de comportamientos teñidos de individualismo fue un diagnóstico de la coyuntura internacional, cargado de optimismo, que sobrevaloraba las oportunidades que ofrecía el entorno exterior y la posibilidad de encontrar un sólido acomodo en el mismo. Asimismo, infravaloraba las restricciones a las que se debían enfrentar las estrategias de inserción exterior y los desajustes que estas políticas podían originar sobre las estructuras económicas de los países. El sesgo fue especialmente visible en la elaboración de las estrategias exportadoras y la posibilidad de articular a corto plazo sus economías con las de la Unión Europea.

Con esta perspectiva, apenas se sopesó la posibilidad de articular un espacio de cooperación regional, que, al menos, vinculase a las economías más comprometidas en el proceso de reforma, y que alentase una transición al mercado no traumática. La consecuencia de adoptar un planteamiento radicalmente distinto a éste fue el desplome del comercio recíproco, en una proporción sin precedentes en un periodo de paz (retroceso que, en modo alguno, puede contemplarse como un resultado inevitable que tendría que soportar cualquier planteamiento de reforma). La reciente dinamización del comercio exterior entre los países que configuraron el bloque del Este constituye otra prueba a favor de unas posibilidades de cooperación que no fueron debidamente consideradas por los gobiernos poscomunistas que protagonizaron las reformas económicas.

Éstos elaboraron estrategias de reforma económica que, como se ha dicho antes, situaban en un lugar destacado al sector externo. El denominador común de todas ellas ha sido la liberalización de las relaciones comerciales exteriores. El monopolio del comercio estatal ha sido suprimido, de modo que para la mayor parte de los productos comercializables tanto las cantidades como el surtido, los precios y los socios con los que se realizan los intercambios, se determinan directamente por las empresas. Un porcentaje creciente de las exportaciones y de las importaciones se han liberalizado, encontrándose sometidas a un régimen de concesión de licencias. Se han establecido mercados de divisas (fijándose el precio de las mismas en función de las tensiones de la oferta y la demanda) donde los operadores comerciales pueden efectuar sus operaciones, y se han dado pasos sustanciales hacia la convertibilidad de las respectivas monedas nacionales en las operaciones por cuenta corriente. Todos los gobiernos han procedido, con desigual intensidad, a realizar devaluaciones en el tipo de cambio de sus monedas con el objeto de favorecer las exportaciones. El sistema de contingentes determinado desde las instancias administrativas ha sido sustituido por un régimen arancelario, similar al que se aplica en los países con economías de mercado, al tiempo que se ha procedido a una progresiva reducción el nivel medio de los aranceles. Y, en fin, los gobiernos de los PECO han manifestado su decisión de aceptar la disciplina del GATT en materia de comercio exterior, al tiempo que han decidido incorporarse a la recién creada Organización Mundial de Comercio, institución surgida de la Ronda Uruguay.

Evidentemente, el énfasis ha sido distinto en cada uno de los países que aquí se consideran, pero la dirección de las transformaciones ha sido paralela. El resultado de las mismas ha sido que, en los pocos años transcurridos desde que se lanzasen los ambiciosos programas de reforma, el universo autárquico que dominaba en los países de Europa central y oriental ha sido radicalmente transformado en otro en el que las economías se encuentran expuestas a la competencia exterior y participan activamente en el comercio internacional. En algunos aspectos, incluso, los gobiernos poscomunistas han llevado la frontera liberalizadora más lejos de lo que han sido capaces de hacerlo los países occidentales; lo cual resulta una notable paradoja, si se tienen en cuenta las difíciles condiciones de partida y la mayor vulnerabilidad productiva de los PECO.

Con la nueva estrategia comercial se pretendía introducir a las empresas domésticas en una dinámica más competitiva, tanto en el mercado doméstico, facilitando la entrada de productos importados, como en el internacional, rivalizando con otras empresas para poder vender sus artículos en los países occidentales. Aquellas que se adaptasen a este nuevo entorno estarían obligadas a reducir los costes y a mejorar la calidad del output; las que fracasasen liberarían recursos con los que acometer la reestructuración del tejido productivo. El acceso a productos con tecnología avanzada, el saneamiento financiero de las empresas, la obtención de divisas, la solidez de las cuentas públicas y el control de la inflación, eran otros objetivos que también se hacían depender en una relación causa-efecto de la determinación con la que se llevasen a cabo las políticas de apertura externa.

Se puede resumir esta parte señalando que la apertura comercial de los PECO se ha visto favorecida por la

quiebra de los instrumentos de cooperación regional propios de los sistemas burocráticos y por la orientación estratégica de los gobiernos que sucedieron a los partidos comunistas. Asimismo, es necesario enfatizar que la inserción comercial de estas economías en el mercado mundial constituye un proceso largo y complejo -en el que se entrelazan diferentes planos de la reforma-, que no puede ser reducido a una agenda de medidas de política económica orientadas unilateralmente a la desregulación de los mercados domésticos.

1.2. Cara y cruz del escenario económico internacional

Cuando los países de Europa central y oriental se decidieron a aplicar programas de reforma radicales, la situación de sus economías era crítica. Dominadas por el estancamiento y la descapitalización, la desorganización de las redes de cooperación, el vacío institucional y la desvertebración social, difícilmente podían confiar en alcanzar los ambiciosos objetivos fijados en las estrategias de apertura exterior a partir de los recursos internos. Por esta razón, la cooperación internacional debía desempeñar un papel decisivo.

a) La cooperación institucional

Un criterio ampliamente compartido por los diferentes gobiernos, sus asesores y los principales organismos internacionales, ha sido el de que la coyuntura económica y política internacional era favorable para las políticas de inserción exterior. Sin embargo, una valoración menos sesgada y apriorística obliga a considerar un escenario con claroscuros, contradictorio, donde cohabitan aspectos positivos y negativos, y que, finalmente, hace depender el éxito de las reformas -y la calidad de la propia inserción exterior- de la energía y el tino con el que los gobiernos realicen las transformaciones estructurales y sistémicas de sus respectivas economías, pues en ellas está el principal activo de las estrategias de transformación.

No obstante lo anterior, es claro que ha mejorado el acceso de los productos del Este a los mercados occidentales. Se han suavizado o en algunos casos se han eliminado algunas de las restricciones más importantes que lo dificultaban. Los gobiernos occidentales ya no aplican las disposiciones discriminatorias que regulaban las relaciones comerciales con los países que contaban con un régimen de comercio de estado y han suprimido buena parte de las restricciones cuantitativas. Gradualmente, a medida que las reformas en la región se orientaban hacia la construcción de economías de mercado, los PECO se han beneficiado del conjunto de disposiciones que gobiernan el comercio mundial, como la Clausula de la Nación más Favorecida y el Sistema de Preferencias Generalizadas.

Ha sido la Unión Europea quien ha liderado y quien más se ha comprometido con el proceso de acercamiento a las economías del Este. Primero, con la firma de Acuerdos de Cooperación y, más adelante, con los Acuerdos Europeos (AEs). Éstos últimos constituyen la iniciativa más ambiciosa llevada a cabo por la comunidad internacional y están dirigidos a promover la integración comercial con los países de Europa central y oriental. Aunque el aspecto más importante a corto plazo es el que tiene que ver con el comercio exterior, estos acuerdos también se plantean como objetivo alcanzar la plena incorporación a la UE de los países que los han suscrito, aunque no existen compromisos explícitos sobre la fecha en la que ésta se llevaría a cabo.

Básicamente, los AEs se proponen crear un área de libre comercio para la producción industrial, a partir de la supresión de las barreras arancelarias y no arancelarias que obstaculizan el libre desarrollo de los intercambios. A partir de la entrada en vigor de los Acuerdos Europeos Interinos (que suponían la aplicación de las disposiciones comerciales de los AEs), la mayor parte de los flujos industriales quedaban completamente liberalizados. Para aquellos productos que cuentan con una regulación comercial específica (los artículos sensibles), se acuerda un calendario en el que ambas partes se comprometen a la progresiva reducción de las tasas arancelarias y a la ampliación de los contingentes y techos arancelarios, hasta su supresión definitiva. En estos acuerdos se aplica el principio de no reciprocidad, en virtud del cual la UE se compromete a dismantelar las trabas comerciales en un plazo de cinco años, mientras que el plazo que obliga a los países del Este es de 10 años. La aplicación de la Clausula de Aceleración ha permitido que las disposiciones liberalizadoras se hayan cumplido antes de los plazos previstos en los AEs.

Para terminar esta breve referencia a las concesiones institucionales promovidas por la comunidad internacional a los PECO en la esfera comercial, cabe señalar que la culminación de la Ronda Uruguay ha supuesto un nuevo impulso liberalizador del que pueden beneficiarse las exportaciones de aquellos países, sobre todo en lo que

afecta a las producciones agropecuarias y a determinados artículos sensibles como los textiles.

Parece claro que el fuerte crecimiento del comercio exterior entre las economías del Este y la UE se ha visto favorecido por estas iniciativas de signo liberalizador, pues han proporcionado el engranaje legal e institucional que ha hecho posible la expansión de las exportaciones, tanto las del Este como las occidentales.

Estos esfuerzos, sin embargo, no han colmado las expectativas depositadas por los gobiernos poscomunistas. Y ello por cuatro razones fundamentales. En primer lugar, la propuesta de cooperación tiene un marcado carácter comercial y básicamente está destinada a consolidar un espacio de libre comercio para los productos industriales, de modo que es una propuesta similar a otras iniciativas surgidas en la Comunidad Europea. En esa medida, no se ha reparado lo suficiente en la profundidad y la dimensión estructural de la crisis en el Este y en la necesidad de que la UE asuma un papel protagonista en su superación con un diseño estratégico más ambicioso, dirigido al desarrollo económico de la región, en el que las propuestas inspiradas en la filosofía de la cooperación internacional tengan el protagonismo que disfruta en la actualidad la dimensión mercantil y comercial. En segundo lugar, los acuerdos han excluido las producciones agropecuarias en las que todavía el potencial exportador de algunos de los PECO es considerable, habiendo quedado reguladas que son reguladas por disposiciones específicas, de corte claramente proteccionista.

En tercer lugar, la UE ha dispensado un trato comercial más discriminatorio precisamente a aquellos productos industriales en los que los países del Este concentran sus ventajas competitivas. Se trata de aquellos productos para los que se han negociado calendarios específicos y a los que se dirige la protección selectiva aplicada por los gobiernos occidentales. Éstos no sólo han conservado, sino que también han aplicado, buena parte de su arsenal proteccionista (claúsulas de salvaguarda, acciones antidumping) cuando han creído ver amenazados sus mercados; lo que les sitúa en una posición prominente, al tiempo que constituye una amenaza y un obstáculo para el desarrollo de la actividad exportadora de los PECO. Y en cuarto lugar, buena parte de las ventajas que podían derivarse de la aplicación de estos acuerdos han sido retenidas y aprovechadas por las empresas comunitarias. Éstas han visto cómo se ampliaban sus posibilidades de exportación hacia unos mercados del Este, que habían acumulado históricamente grandes déficit, que habían conocido un acelerado proceso de liberalización y que contaban con un aparato productivo frágil, por lo que difícilmente podía soportar la competencia de los productores comunitarios.

De las consideraciones anteriores se desprende una valoración matizada, en la que aparecen aspectos positivos entrelazados con otros de signo negativo, del marco de cooperación internacional Este-Oeste, en lo referente a las concesiones legales e institucionales que han obtenido los PECO de la comunidad internacional para favorecer una participación más activa de los mismos en el comercio internacional. No obstante, es igualmente cierto que en algunos casos una parte de esas ventajas no han sido utilizadas por las empresas exportadores del Este, lo cual plantea la existencia de importantes restricciones internas que aún no han sido superadas por las reformas en curso o, lo que es peor, que éstas han podido agravar.

b) El panorama económico internacional

Pero, además de la dimensión legal e institucional, a la que se acaba de aludir en los comentarios precedentes, existe otra vertiente estrechamente relacionada con la anterior: la dinámica de las economías occidentales, con las que los PECO realizan la mayor parte de su comercio exterior, puede condicionar de manera decisiva la efectividad de las políticas de apertura comercial.

Téngase en cuenta que la quiebra del CAEM y la desorganización de los intercambios regionales exige encontrar nuevos mercados en los que abastecerse y a los que destinar la producción exportable. En el mismo sentido opera la aplicación de políticas de austeridad dirigidas a mitigar los desequilibrios macroeconómicos; la reducción de la demanda interna -tanto en la esfera del consumo como en la inversión- también exige de las empresas un replanteamiento de sus estrategias, que deben incorporar un sesgo exportador más intenso, que permita mantener utilizada una parte sustancial de su capacidad productiva, para evitar el colapso de la renta nacional.

En este caso, el primer dato a tener en cuenta -en modo alguno, el único, ni, acaso, el más importante- es el ritmo de crecimiento de las economías de los países occidentales, sobre todo de los comunitarios, dado que ellos se han convertido en el principal socio comercial de los PECO, y el efecto que genera este crecimiento sobre los

flujos comerciales.

Las estrategias de inserción exterior a través de las exportaciones se verán favorecidas por una coyuntura económica internacional expansiva. Por el contrario, un contexto de bajo crecimiento occidental tendrá un efecto contractivo sobre los proveedores externos y alentará el surgimiento de posiciones proteccionistas, dirigidas a preservar el mercado interno para los productores domésticos.

Si bien es cierto que la fase más recesiva de la crisis de las economías occidentales ya ha sido superada, los países industrializados parecen haberse instalados en una dinámica de crecimiento moderado, muy lejos de la intensa expansión que experimentaron en las décadas postbélicas. Según los datos proporcionados por el Banco Mundial, el grupo de países de renta alta aumentó su PIB durante los años ochenta a una tasa media anual del 3,2%, pero en los años siguientes, concretamente en el período 1990-1994, la evolución de este ratio se moderó de manera considerable hasta situarse en un 1,7% anual. Las previsiones que realizan los organismos internacionales para los próximos años no alteran sustancialmente este escenario.

En estas condiciones, menos favorables de lo que habían previsto los gobiernos postcomunistas, es más difícil que cuajen las estrategias de marcado signo exportador; sobre todo, si se tiene en cuenta, además, que entre ellas rivalizan ya que sus especializaciones productivas presentan numerosos puntos de convergencia, como consecuencia de la aplicación de patrones de industrialización con notables similitudes. Por otra parte, también tiende a acentuarse la propensión exportadora de las economías de mercado -tanto de los países subdesarrollados como de los centrales-, en el contexto de una tendencia cada vez más acentuada hacia la globalización de los flujos económicos, lo cual introduce un nuevo elemento de competencia con las producciones exportadas desde los PECO. En este sentido, conviene tener en cuenta que, en sus relaciones con los espacios de menor desarrollo -como el que representan los países del Este en la actualidad-, las economías desarrolladas se caracterizan por su agresividad exportadora y, como consecuencia de ello, por la obtención de excedentes en su balanza comercial.

Así pues, parece prudente, y realista, abrir y prever, un abanico de posibilidades más amplio que el considerado por los nuevos dirigentes políticos. La decidida aplicación de estrategias exportadoras puede, paradójicamente, derivar en una conexión exterior en la que prevalezcan las importaciones, contribuyendo a agravar una situación macroeconómica que ya es precaria. Sólo la consolidación de una base productiva sólida y la profundización del mercado interno hará posible eludir esa dinámica perversa; ése y no otro ha sido el camino recorrido por los países desarrollados para alcanzar una inserción en el mercado mundial favorable al crecimiento.

Otro factor que puede proporcionar un impulso de la actividad exportadora de los PECO es el hecho de que, como es bien sabido, el comercio internacional tiende a crecer con más rapidez que la producción. En otras palabras, que existe una acusada tendencia a la apertura de los mercados y a la globalización de la actividad comercial. Éste es un proceso que no se ha detenido con la crisis, sino que, por el contrario, se ha reforzado, como lo pone de manifiesto la comparación de las respectivas tasas de crecimiento de la producción y las exportaciones mundiales.

Desde esta perspectiva, parece claro que han mejorado las posibilidades de aquellos países que han abandonado las estrategias antiexportadoras de la etapa administrativa, para participar de una manera activa y creciente en los intercambios comerciales mundiales.

Sin embargo, la correspondencia entre una demanda mundial de bienes y servicios creciente y la orientación exportadora de los PECO no es automática, ni está asegurada de antemano. Por lo menos, hay que tener en cuenta dos circunstancias. La primera de ellas es que el proceso de globalización de la actividad comercial se desarrolla en paralelo a una firme tendencia a la regionalización de los flujos comerciales, especialmente relevante en el caso de la Unión Europea. Ello significa que los principales beneficiarios de la expansión de las importaciones son las empresas localizadas en el interior de los espacios de integración regional, que accederán a mercados amplios, crecientes y solventes, pudiendo así generar las economías de escala necesarias para mejorar la productividad, y que están en mejores condiciones para integrarse en las redes de cooperación e información que se despliegan aceleradamente en los mercados de los países desarrollados.

La segunda observación, más relevante desde el punto de vista de la dinámica económica a medio y largo plazo,

se refiere a la composición de las exportaciones. Aunque se volverá sobre este tema más adelante con información estadística, cabe avanzar que son los productos intensivos en conocimientos y de alto valor añadido los que están experimentando un comportamiento más expansivo en los mercados exteriores. La demanda de los productos tradicionales, por el contrario, sólo progresa lentamente o, en algunos casos, retrocede. Ello significa que la solidez de las políticas exportadoras de los PECO dependerá de su capacidad para penetrar y mantenerse en los segmentos dinámicos del comercio mundial. Si no lo consiguen, estarán obligados a competir con los países de bajos salarios, en producciones de bajo valor añadido y en mercados de crecimiento lento; todo lo cual tendría, sin duda alguna, un efecto adverso sobre los esfuerzos de modernización productiva y social, objetivo que constituye la justificación última de las reformas económicas en curso.

La superación de las inercias proteccionistas y las importaciones inducidas por el crecimiento de los países desarrollados pueden ser dos importantes factores a corto plazo para impulsar la actividad exportadora. Pero un enfoque más global y un horizonte temporal más amplio, exigen que la penetración de los mercados internacionales dependa de la capacidad de los PECO para asimilar y difundir en su interior los nuevos sistemas tecnológicos. A partir de éstos se está configurando una nueva etapa industrial, que modifica radicalmente la matriz productiva de las economías de los países desarrollados, presentando un componente cada vez más intenso de investigación y desarrollo. Ello obliga a un replanteamiento de las estrategias empresariales, que se desenvuelven en un escenario crecientemente globalizado, y define unas nuevas pautas de distribución y consumo. En suma, la tecnología se consolida como el factor más determinante de la competitividad exterior.

Para no quedar confinados en una posición periférica dentro del comercio mundial, los PECO se enfrentan al desafío de transformar su aparato productivo; tarea que es tanto más urgente cuanto más intensa sea la internacionalización de sus economías. Han de modificar sus ventajas comparativas, sustentadas en gran parte en los bajos salarios y las devaluaciones competitivas, pues están quedando rápidamente obsoletas con el actual proceso de cambio técnico. En este contexto, aquellos esfuerzos destinados a abaratar los costes -sobre todo, en su componente salarial-, con el objeto de mejorar el potencial exportador pueden resultar poco fructíferos a medio plazo, e incluso contraproducentes, para acometer con firmeza una estrategia de signo modernizador.

En resumen, las condiciones externas en las que han de desenvolverse las políticas de apertura externa de los PECO también muestran una situación de contrastes. Por un lado, con la desintegración internacional del bloque del Este y la orientación hacia el mercado de las reformas económicas, se han diseñado fórmulas legales e institucionales que facilitan su inserción exterior; asimismo, la creciente globalización de los mercados amplía las posibilidades de éxito de las estrategias exportadoras. Pero, por otro lado, los gobiernos de los países occidentales continúan aplicando restricciones, que afectan en especial a las exportaciones procedentes del Centro y Este de Europa; al mismo tiempo, el moderado crecimiento de la economía mundial, la intensa regionalización de los flujos económicos y el acelerado proceso de cambio tecnológico, definen un escenario de incertidumbre que ensombrece el futuro de las políticas exportadoras. La eficacia de éstas exige una recuperación de la actividad inversora, el desarrollo de las capacidades de asimilación e innovación tecnológica, una profunda reestructuración de la esfera microeconómica y un viraje de las reformas hacia el crecimiento.

2. BALANCE DE LAS ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN COMERCIAL

En el apartado anterior nos hemos referido al contenido y a las condiciones, tanto endógenas como exógenas, en las que se han diseñado y aplicado las políticas de apertura comercial. A continuación, se procede a una evaluación estadística de esas políticas, atendiendo, básicamente, a dos criterios: la capacidad de los PECO para capturar nuevos mercados en los países desarrollados y la profundidad con la que se han transformado sus especializaciones exportadoras hacia producciones de alto valor añadido.

2.1. Proceso de creación de comercio

Este tema debe abordarse desde dos planos necesariamente complementarios: la evolución de las relaciones comerciales entre los países del desaparecido bloque del Este y la que se ha generado con los países que integran la Unión Europea. Es necesario considerar ambos aspectos de manera conjunta porque para los dirigentes reformistas la destrucción de comercio, que inevitablemente habría de producirse en el área del ex CAEM, sería compensada por el nuevo comercio creado con el grupo de países de la OCDE. Evidentemente, no se trataba sólo de una transición cuantitativa, pues los gobiernos de los PECO confiaban en que en ese proceso las empresas se adaptarían a las condiciones más exigentes de funcionamiento vigentes en el mercado mundial,

lo que obligaría a reestructurar y modernizar sus equipos productivos. Se esperaba, igualmente, que el nuevo escenario en el que se desplegaría la actividad comercial, más abierto a la competencia exterior, modificaría de manera sustancial sus especializaciones productivas y ventajas comparativas.

En los cuadros 1 y 2 se muestra la información sobre el comportamiento seguido por los flujos comerciales realizados por los PECO con la Unión Europea y los saldo obtenidos en la balanza comercial, todo ello referido al período 1989-1994.

Como han puesto de manifiesto numerosos estudios, tanto las exportaciones como las importaciones han progresado con rapidez en estos años. Parece haberse verificado, en consecuencia, uno de los axiomas fundamentales de las políticas liberalizadoras: en estos años de radicalización de la reforma se ha asistido a una creciente integración comercial de los PECO en los mercados de los países occidentales. Se suele presentar esta circunstancia como uno de los grandes activos de las estrategias de transformación, pero la misma evolución de los flujos comerciales nos obliga a tomar distancias de una valoración en exceso autocomplaciente.

En primer lugar, se aprecia que durante los primeros años de la transición, el factor dominante ha sido la destrucción de comercio con los antiguos socios del Este, proceso que ha sido sustancialmente más intenso que la creación de nuevo comercio con los países occidentales. Dicho de otra manera, en la primera fase de la reforma la conquista de nuevos mercados no ha sido automática y los PECO se han encontrado con serias dificultades para canalizar sus excedentes exportables hacia los mercados de los países desarrollados. El resultado de todo ello ha sido que el desplome de los intercambios regionales ha afectado de manera desfavorable al volumen de producción y a la renta nacional.

En segundo término, aquellos países que habían alcanzado un mayor grado de madurez en las reformas económicas, como Polonia y Hungría, y los que surgieron de diferentes procesos de desintegración de los espacios estatales, como los países bálticos, Eslovaquia y la República Checa, han sido los más beneficiados de la expansión del comercio exterior. Por el contrario, éste ha sido más irregular y compulsivo para aquellos otros países cuya reforma ha sido más imprecisa, y contradictoria, y/o partían de una base productiva más débil (Rumania, Albania y Bulgaria). Los dos primeros, conocieron una fuerte caída en las exportaciones en el período 1990-1992, mientras que en el tercero las importaciones retrocedieron en la misma etapa. Sólo en los años siguientes este grupo de países ha sido capaz de normalizar las relaciones comerciales con la UE, sobre todo por el lado de las exportaciones, que han aumentado con fuerza, aprovechándose del bajo nivel de partida de las mismas.

CUADRO 1

COMERCIO EXTERIOR DE LOS PECO CON LA UNIÓN EUROPEA

(Índice 1989=100, en ECUs)

	Importaciones						Exportaciones					
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Estonia (1)				100	167,3	246,2				100	190,6	281,6
Letonia (1)				100	181,4	284,2				100	132,5	155,0
Lituania (1)				100	211,7	320,6				100	145,1	166,2
Polonia	100	111,4	199,7	206,7	252,8	274,4	100	133,7	161,1	183,6	196,6	236,2
República Checa (2)					100	130,5					100	131,5
Checoslovaquia	100	109,3	160,1	262,8			100	105,1	158,7	216,6		
Eslovaquia (2)					100	146,9					100	161,4
Hungría	100	96,3	116,7	135,9	166,2	205,9	100	113,4	140,1	154,1	152,8	190,3
Rumania	100	178,2	193,2	269,3	337,0	384,9	100	63,0	57,6	55,1	66,3	98,5
Bulgaria	100	61,2	69,8	75,3	91,2	113,3	100	109,8	141,6	170,6	179,1	253,2

Albania	100	97,2	137,1	250,8	329,4	350,3	100	80,5	65,2	57,5	80,3	127,2
(1) 1992=100												
(2) 1993= 100												
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat												

CUADRO 2**SALDO DE LA BALANZA COMERCIAL DE LOS PECO CON LA UE**

(En millones de ECUs)

	1989-1992	1993-1994	1989-1994
Estonia	-30,4 (1)	-69,9	-100,3 (2)
Letonia	295,2 (1)	544,1	839,4 (2)
Lituania	216,6(1)	176,4	393,1(2)
Polonia	-2.060,0	-4.105,7	-6.165,7
República Checa		-2.805,6	-2.805,6(3)
Checoslovaquia	-219,2		-219,2(4)
Eslovaquia		20,1	20,1(3)
Hungría	-276,4	-2.243,0	-2.519,4
Rumania	1.923,8	-770,9	1.152,9
Bulgaria	-1.750,8	-724,3	-2.475,1
Albania	-406,0	-616,8	-1.022,9

(1) 1992=100

(2) 1993= 100

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat

La tercera observación que debe ser tenida en cuenta es que, considerando el periodo 1989-1994 en su conjunto, en la mayor parte de los países han aumentado más deprisa las compras procedentes de los países comunitarios que las ventas a esos mercados (Letonia, Lituania, Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Rumania y Albania). La República Checa se encuentra en una posición de equilibrio y sólo Eslovaquia y Estonia han conseguido (en su corto periodo de vida) que las exportaciones superen a las importaciones. Hungría y Polonia, dos de los países pioneros en las reformas económicas, que han aplicado estrategias dispares y que cuentan con un tejido industrial maduro, muestran una preocupante evolución de la actividad exportadora en los últimos años, pues parecen haber perdido una parte de su vitalidad inicial, acaso porque se han agotado los factores que hicieron posible, en los inicios de las reformas, la venta de sus productos en los mercados internacionales y por la insuficiente modernización de sus aparatos productivos.

Ya se ha señalado antes cómo diferentes estudios han destacado que los mayores beneficios de las estrategias de cooperación comercial Este-Oeste han sido para los productores occidentales, especialmente los comunitarios. Desde esta perspectiva, se sugiere que las políticas de libre comercio -como la que encarnan los AEs- no son capaces de subsanar la asimetría que se deriva de la existencia de un potencial productivo y exportador sustancialmente diferente entre los PECO y la UE. Más bien al contrario, la entrada en vigor de esos acuerdos parece haber intensificado todavía más este sesgo, habiéndose asistido a una fuerte penetración de los productos comunitarios en los mercados de las economías del Este.

Esta evolución suscita una cuestión de gran relevancia para economías que se caracterizan por su fragilidad macroeconómica: la aparición y el recrudecimiento de los déficit en la balanza comercial (cuadro 2) y su

financiación. En efecto, la tendencia dominante ha sido la obtención de excedentes por parte de los países comunitarios en sus relaciones comerciales con los PECO. Esta tendencia se ha acentuado en el bienio 1993-1994 en el caso de Estonia, Polonia, Hungría y Albania; Rumania, que disfrutaba de una posición excedentaria con la UE en el periodo 1989-1992, se ha sumado a los países deficitarios en el siguiente, mientras que Lituania ha reducido su superávit en los dos últimos años en una quinta parte. Eslovaquia ha registrado un saldo ligeramente positivo y algo más amplio ha sido el de Letonia.

Como consecuencia de esta evolución, los PECO han aumentado su dependencia de las entradas de capital extranjero en forma de inversión directa y de préstamos. Las primeras, aunque han experimentado un rápido crecimiento, se mantienen todavía en un modesto nivel, sobre todo si se comparan con los flujos de inversión que acuden a otros países en desarrollo, como Malasia o Filipinas (por no mencionar la masiva entrada de inversiones que se está registrando en China, muy superior a la del antiguo bloque del Este); además, las actuaciones de los capitales foráneos tienden a concentrarse en un limitado número de países (Hungría y la República Checa absorben la mayor parte de las mismas). Y en cuanto a los capitales financieros, varios países de la región tienen un acceso a los mismos limitado y parcial, y continúan dependiendo en gran medida de los préstamos públicos. En general, la capacidad de endeudamiento es limitada, de modo que la decisión de tomar nuevos préstamos debe ser sopesada con precaución. Por lo demás, depender en extremo del sector financiero internacional, en un contexto de volatilidad de los tipos de interés y de variaciones en el tipo de cambio, sitúa a los PECO en una posición de vulnerabilidad.

Como prolongación de la argumentación precedente, en estos años se ha operado un viraje radical en la dirección geográfica del comercio exterior realizado por los PECO, que ahora se realiza mayoritariamente con el grupo de países de la OCDE, sobre todo con la UE.

El viraje es tanto más notable cuando se repara en que todavía a finales de los ochenta los PECO realizaban la mayor parte de su comercio exterior con la Unión Soviética. Dejando a un lado a los países bálticos, que al comienzo del período considerado aún pertenecían al territorio soviético -y, como las otras repúblicas, se encontraban inmersas en un esquema de especialización interrepublicano muy intenso-, el país que mantenía mayores cotas de dependencia exportadora era Bulgaria, seguida de Polonia, Checoslovaquia y Hungría. Esa dependencia era bastante más débil en Rumania, dado que se había mantenido al margen de buena parte de las iniciativas de cooperación e integración llevadas a cabo en el seno del CAEM. Para las importaciones, la dependencia era inferior, si bien los porcentajes continuaban siendo apreciables. El país más vulnerable continuaba siendo Bulgaria, y a continuación se situaban Checoslovaquia, Hungría, Rumania y Polonia.

En unos pocos años, la situación ha cambiado de manera radical. El mercado del desaparecido CAEM ha sido sustituido por el del grupo de países de la OCDE, y la Unión Europea se ha convertido en el principal socio comercial de los PECO. Polonia y la República Checa, por ejemplo, ya realizan más de la mitad de sus transacciones comerciales con los países comunitarios, en tanto que Bulgaria, que en 1989 sólo vendía a esta zona el 5% de sus exportaciones y adquiría el 10% de sus importaciones, en 1994 dirige hacia la UE más del 30% de su comercio exterior.

El papel que antes desempeñaba la Unión Soviética ahora ha sido ocupado por Alemania. Este país concentraba en 1994 más de la mitad de los flujos comerciales que Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría realizaban con la UE. Otros dos países, Letonia y Lituania, adquirían más de la mitad de sus importaciones también en Alemania. Sólo Albania se ha mantenido al margen de este proceso de germanización del comercio exterior.

Esta redistribución geográfica de los flujos comerciales pone de manifiesto, al menos en parte, que las políticas dirigidas a intensificar las relaciones comerciales con los países ricos han tenido éxito y que las empresas de los PECO han sido capaces de adaptar, al menos en parte, sus estructuras de producción y de comercialización a mercados que funcionan con parámetros completamente diferentes a los de la antigua URSS.

Pero una visión más amplia de este proceso obliga a efectuar al menos dos puntualizaciones. En primer lugar, la redistribución espacial de los flujos comerciales ha sido más intensa durante la primera etapa de la transición, pero a partir de entonces esta dinámica ha perdido vigor y la cuota de mercado de los países occidentales ha tendido a estabilizarse (si bien es cierto que en un nivel elevado); en los últimos años se puede observar cómo se ha recuperado, en parte, el comercio recíproco realizado entre los países integrantes del desaparecido CAEM.

Todo ello nos lleva a una doble reflexión. La primera es que, como ya se ha señalado antes, las consideraciones políticas de los primeros gobiernos postcomunistas y las inercias individualistas imperantes en aquellos años, han impedido aprovechar un potencial de comercio que existía en el bloque del Este (comercio que no sólo podía haber sido compatible con la realización de las reformas económicas, sino que también abría la posibilidad de una transición no traumática). La segunda reflexión, acaso más significativa por su trascendencia sobre la vitalidad de las relaciones comerciales futuras, es que puede estar agotándose el modelo de inserción comercial que han planteado los dirigentes reformistas, sustentado en los bajos salarios y las devaluaciones en el tipo de cambio. Si se acepta esta formulación, resulta urgente proceder a la revisión de la política económica aplicada hasta el momento, con el objeto de encontrar nuevos mecanismos y ventajas competitivas desde los que participar activamente en los flujos comerciales internacionales.

La segunda puntualización pretende poner de manifiesto la fuerte asimetría presente en las relaciones comerciales que mantienen los PECO y la UE. Mientras que para los primeros los países comunitarios se han convertido en el principal destino de las exportaciones y origen de las importaciones, las economías del Este no constituyen sino un mercado residual para la UE. Así, pese al volumen creciente de comercio exterior que la UE realiza con Europa central y oriental, en 1994 esta zona apenas aportaba el 5% de los flujos comerciales extracomunitarios.

Esta situación de fuerte dependencia del comercio exterior de los PECO y de asimetría en las relaciones recíprocas, les hace muy vulnerables a lo que acontezca en los mercados comunitarios (por ejemplo, a las decisiones que se adopten en materia de política comercial o al rumbo de la política monetaria de Alemania), al tiempo que preserva una amplia autonomía para los países de la UE, que pueden elaborar sus estrategias sin que se vean influidas por los criterios y las políticas de los PECO.

Con todo, aunque en conjunto representan un porcentaje marginal del comercio global que realizan los países comunitarios fuera de la UE, la incidencia comercial de los PECO es significativa en algunos epígrafes. Así, por ejemplo, según datos de 1994, en el capítulo de remolques y semiremolques aportaban el 40,6% de las importaciones que la UE realizaba fuera de los mercados comunitarios, en lámparas eléctricas el 37,2%, en muebles el 30%, en cables el 22,1% y en vestidos y accesorios el 22,3%. Igualmente, en la esfera de las exportaciones comunitarias los PECO han ganado un evidente protagonismo, sobre todo en la industria textil y de confección, de modo que en los capítulos de fibras sintéticas, lana, algodón y filamentos sintéticos, la cuota de mercado de estos países alcanzó en 1994 un porcentaje superior al 20%. Estos datos, sin embargo, no suponen una alteración sustantiva de un escenario comercial dominado por la asimetría, dado que las exportaciones de los PECO representan una pequeña parte de la demanda interna de la UE y que buena parte de aquéllas consisten en productos tradicionales, con un débil componente tecnológico.

2.2. Patrón exportador

Las relaciones comerciales que en las décadas pasadas desplegaron las economías de Europa central y oriental con el mercado soviético se han caracterizado básicamente por dos rasgos. El primero es su componente intersectorial; la URSS ofrecía sobre todo materias primas y recibía bienes de equipo y artículos de consumo industrial. El segundo es la intensidad de capital de las exportaciones procedentes de los PECO, lo cual se correspondía con un patrón de industrialización que privilegiaba las ramas pesadas.

Este modelo se había implantado y mantenido en un contexto de fuerte aislamiento del mercado mundial, cuyas piezas esenciales eran el monopolio del comercio exterior, la desconexión de los precios domésticos y regionales con la estructura de precios vigente en el mercado mundial y la inconvertibilidad de las monedas nacionales. La modificación de estos parámetros y la aplicación de políticas decididamente orientadas a la inserción exterior, han alterado en sus componentes esenciales ese modelo de especialización exportadora.

La desintegración del CAEM y de los mecanismos de cooperación regional que habían cristalizado en su seno, supusieron una primera, pero significativa, muestra de la dirección de las transformaciones futuras. La aplicación de los precios mundiales y la utilización de las divisas convertibles para efectuar los pagos (en lugar de los precios regionales y del rublo transferible), no sólo fueron dos medidas que contribuyeron decisivamente al colapso y a la desorganización de los flujos comerciales recíprocos. También pusieron de manifiesto que los precios de las materias primas comercializadas por la URSS (sobre todo la energía) se habían mantenido artificialmente por debajo del nivel que habían alcanzado en el mercado mundial; por el contrario, los precios de las manufacturas

ventas por los PECO se habían situado por encima de su cotización exterior, teniendo en cuenta la demanda que existía para ese tipo de producciones y su calidad.

Una de las consecuencias de la aplicación de los nuevos criterios fue la alteración sustancial de la estructura de los precios relativos, que benefició a los productos energéticos y perjudicó a las manufacturas. Dicho de otra manera, conforme a los precios mundiales, una parte de la producción manufacturera que se había exportado hacia el mercado soviético no tenía salida en el mercado mundial o debía venderse a precios bajos. En efecto, después del desmantelamiento del CAEM y de la disolución de la URSS, una parte de las exportaciones con destino a los mercados occidentales estuvo constituida por productos que fueron comercializados, bien a precios muy competitivos o bien a precios que no cubrían los costes de producción.

Así pues, era lógico pensar que la creciente exposición de la estructura productiva de los PECO a la competencia exterior iba a modificar el modelo exportador que los había vinculado con la Unión Soviética. En los cuadros siguientes se ofrece información estadística sobre la dirección y la intensidad de esas transformaciones. Se ha tomado como base del análisis los diez epígrafes de exportación más importantes en 1989, a partir de la nomenclatura comunitaria del comercio exterior. Estas partidas representaban el 55% de las ventas totales realizadas por los PECO a los países comunitarios, porcentaje que había ascendido en 1994 hasta el 58%; así pues, el coeficiente de concentración comercial se ha mantenido a lo largo del periodo considerado con escasas modificaciones.

CUADRO 3

ÍNDICE DE ESPECIALIZACIÓN

(Porcentaje a partir de los valores expresados en ECUs)

	Estonia	Letonia	Lituania	Polonia	República Checa	Checoslovaquia
	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994
Combustibles minerales (27)	-- 2,1	-- 18,9	-- 15,5	27,4 42,7	-- 10,9	12,1 --
Vestidos y accesorios (62)	-- 0,4	-- 1,0	-- 2,0	30,5 39,9	-- 9,0	8,7 --
Hierro y acero (72)	-- 1,1	-- 2,7	-- 2,7	26,1 20,9	-- 25,8	36,6 --
Muebles (94)	-- 0,9	-- 0,8	-- 0,8	21,9 44,1	-- 20,6	11,1 --
Instrumentos y aparatos mecánicos (84)	-- 0,1	-- --	-- 0,4	25,4 19,3	-- 30,9	25,2 --
Productos cárnicos (02)	-- --	-- 0,2	-- 0,4	20,9 22,3	-- 3,9	14,3 --
Madera y derivados (44)	-- 3,1	-- 10,2	-- 3,5	32,1 42,7	-- 21,4	37,5 --
Química orgánica (29)	-- 0,5	-- 1,5	-- 0,2	13,2 19,3	-- 28,7	36,2 --
Maquinaria eléctrica, TV y sonido (85)	-- --	-- 0,3	-- 0,6	34,4 23,3	-- 29,5	16,7 --
Vehículos no ferroviarios (87)	-- --	-- 0,1	-- 0,5	41,1 43,6	-- 33,2	41,6 --

Nota: Índice de especialización (Xip/Xie), donde i es el producto, p el país y e la Unión Europea. Mide para cada producto la parte del país en el conjunto de las exportaciones a la UE.

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

CUADRO 3 (continuación)

ÍNDICE DE ESPECIALIZACIÓN

(Porcentaje a partir de los valores expresados en ECUs)

	Eslovaquia	Hungría	Rumania	Bulgaria	Albania	Total
--	------------	---------	---------	----------	---------	-------

	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994
Combustibles minerales (27)	-- 0,4	5,0 3,5	52,8 4,5	2,5 1,3	0,2 0,2	100 100
Vestidos y accesorios (62)	-- 5,7	25,2 14,2	32,1 21,4	2,9 4,7	0,1 0,7	100 100
Hierro y acero (72)	-- 14,9	15,2 12,4	12,9 12,4	6,5 6,4	2,6 0,7	100 100
Muebles (94)	-- 4,6	10,2 10,0	55,1 17,4	1,4 0,9	0,2 --	100 100
Instrumentos y aparatos mecánicos (84)	-- 5,6	30,8 34,1	11,4 4,4	7,2 5,1	-- --	100 100
Productos cárnicos (02)	-- 1,4	54,1 61,2	7,1 1,8	3,6 8,8	-- --	100 100
Madera y derivados (44)	-- 5,1	14,6 8,1	13,8 3,0	1,8 2,4	0,2 0,1	100 100
Química orgánica (29)	-- 5,2	29,9 24,9	13,4 12,8	6,9 6,8	0,3 --	100 100
Maquinaria eléctrica, TV y sonido (85)	-- 6,1	33,5 32,8	9,6 4,8	5,6 2,5	0,2 --	100 100
Vehículos no ferroviarios (87)	-- 7,8	6,1 12,8	10,6 1,3	0,6 0,5	-- --	100 100

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

CUADRO 4**TASA DE COBERTURA**

(X/M x 100 a partir de los valores expresados en ECUs)

	Estonia	Letonia	Lituania	Polonia	República Checa	Checoslovaquia
	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994
Combustibles minerales (27)	-- 800,9	-- 3225,0	-- 7254,3	1998,2 356,8	-- 278,6	3454,1 --
Vestidos y accesorios (62)	-- 443,8	-- 317,8	-- 726,0	928,9 1309,7	-- 328,8	1537,1 --
Hierro y acero (72)	-- 992,5	-- 13371,2	-- 4222,6	170,4 231,6	-- 378,0	1344,3 --
Muebles (94)	-- 32,1	-- 91,0	-- 109,8	1200,7 571,3	-- 203,2	848,0 --
Instrumentos y aparatos mecánicos (84)	-- 5,5	-- 2,7	-- 6,5	16,2 18,1	-- 32,9	17,8 --
Productos cárnicos (02)	-- 1,0	-- 8,0	-- 21,3	101,4 56,8	-- 56,3	6475,1 --
Madera y derivados (44)	-- 6142,2	-- 9623,6	-- 1206,2	4513,7 1512,7	-- 725,6	2526,9 --
Química orgánica (29)	-- 391,6	-- 424,2	-- 43,9	39,4 58,9	-- 185,8	137,4 --
Maquinaria eléctrica, TV y sonido (85)	-- 2,8	-- 16,0	-- 27,7	75,7 50,3	-- 55,3	50,3 --
Vehículos no ferroviarios (87)	-- 2,3	-- 2,3	-- 6,9	70,0 61,4	-- 57,9	272,8 --

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

CUADRO 4 (continuación)**TASA DE COBERTURA**

(X/M x 100 a partir de valores expresados en ECUs) (continuación)

	Eslovaquia	Hungría	Rumania	Bulgaria	Albania	Total
	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994
Combustibles minerales (27)	-- 83,9	1087,7 164,3	6860,1 224,8	595,9 39,1	189,2 9,2	2675,0 341,4
Vestidos y accesorios (62)	-- 1234,6	840,4 474,7	2172,5 1033,5	771,6 797,7	1227,7 347,5	1143,1 770,7
Hierro y acero (72)	-- 1172,3	164,7 255,6	551,3 830,8	83,1 1139,7	678,5 343,3	264,2 409,9
Muebles (94)	-- 241,3	662,8 119,0	11904,3 959,1	213,4 53,5	183,5 1,4	1687,8 294,1

Instrumentos y aparatos mecánicos (84)	-- 25,9	26,6 57,7	156,8 14,6	9,4 32,5	2,9 3,0	20,0 29,3
Productos cárnicos (02)	-- 86,4	2890,5 335,5	55,5 236,8	118,1 375,6	-- --	257,7 129,0
Madera y derivados (44)	-- 655,6	1088,4 493,2	2246,7 560,3	907,0 887,0	2538,4 154,9	2294,1 1045,2
Química orgánica (29)	-- 101,7	77,3 127,1	188,1 316,6	50,2 156,9	69,7 2,3	83,5 121,3
Maquinaria eléctrica, TV y sonido (85)	-- 54,5	54,3 96,0	246,5 38,3	23,8 41,4	8,5 3,9	58,8 58,9
Vehículos no ferroviarios (87)	-- 66,0	8,5 22,9	682,1 15,1	4,4 4,5	0,9 1,5	61,9 42,7

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

CUADRO 5**ÍNDICE DE VENTAJA COMPARATIVA**

(a partir de valores expresados en ECUs)

	Estonia	Letonia	Lituania	Polonia	República Checa	Checoslovaquia
	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994
Combustibles minerales (27)	-- 2,23	-- 7,28	-- 5,88	0,87 1,32	-- 0,48	0,58 --
Vestidos y accesorios (62)	-- 0,46	-- 0,34	-- 0,77	0,96 1,23	-- 0,39	0,41 --
Hierro y acero (72)	-- 1,15	-- 1,07	-- 1,03	0,83 0,65	-- 1,13	1,75 --
Muebles (94)	-- 0,96	-- 0,31	-- 0,30	0,69 1,35	-- 0,91	0,52 --
Instrumentos y aparatos mecánicos (84)	-- 0,14	-- 0,03	-- 0,14	0,80 0,59	-- 1,36	1,20 --
Productos cárnicos (02)	-- --	-- 0,08	-- 0,15	0,35 0,69	-- 0,15	0,68 --
Madera y derivados (44)	-- 3,56	-- 3,98	-- 1,33	1,00 1,31	-- 0,96	1,77 --
Química orgánica (29)	-- 0,52	-- 0,57	-- 0,05	0,42 0,62	-- 1,29	1,73
Maquinaria eléctrica, TV y sonido (85)	-- 0,03	-- 0,12	-- 0,22	1,09 0,72	-- 1,30	0,81 --
Vehículos no ferroviarios (87)	-- 0,08	-- 0,04	-- 0,19	1,30 1,33	-- 1,46	2,00 --

Nota: El índice de ventaja comparativa mide la relación que existe entre la parte de un determinado producto en las exportaciones totales de ese país y la relevancia que ese mismo producto tiene en las importaciones globales que realiza la UE procedentes de los PECO. Se calcula a través de la siguiente expresión X_{ip}/X_p

Mie/Me

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

CUADRO 5 (continuación)**ÍNDICE DE VENTAJA COMPARATIVA**

(A partir de valores expresados en ECUs)

	Eslovaquia	Hungría	Rumania	Bulgaria	Albania	Total
	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994
Combustibles minerales (27)	-- 0,07	0,23 0,2	2,50 0,5	0,56 0,27	0,26 0,47	1,00 1,00
Vestidos y accesorios (62)	-- 0,85	1,18 0,86	1,53 2,39	0,67 0,97	0,73 1,44	1,00 1,00
Hierro y acero (72)	-- 2,23	0,72 0,70	0,62 1,40	1,51 1,33	3,18 1,53	1,00 1,00
Muebles (94)	-- 0,69	0,48 0,56	2,60 1,92	0,33 0,19	0,25 --	
Instrumentos y aparatos mecánicos (84)	-- 0,83	1,43 1,94	0,54 0,48	1,65 1,05	0,07 0,17	1,00 1,00

Productos cárnicos (02)	-- 1,00	2,51 3,62	0,34 0,23	0,80 1,92	-- --	1,00 1,00
Madera y derivados (44)	-- 0,78	0,67 0,47	0,64 0,33	0,41 0,51	0,26 0,36	1,00 1,00
Química orgánica (29)	-- 0,76	1,39 1,43	0,64 1,43	1,61 1,43	0,39 --	1,00 1,00
Maquinaria eléctrica, TV y sonido (85)	-- 0,91	1,59 1,87	0,47 0,54	1,31 0,52	0,19 0,10	1,00 1,00
Vehículos no ferroviarios (87)	-- 1,17	2,30 0,73	0,50 0,15	0,13 0,10	-- 0,08	1,00 1,00
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.						

<div>CUADRO 6</div> <div>ÍNDICE DE COMERCIO INTRAINDUSTRIAL</div> <div>(A partir de valores expresados en ECUs)</div>						
	Estonia	Letonia	Lituania	Polonia	República Checa	Checoslovaquia
	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994
Combustibles minerales (27)	-- 0,22	-- 0,06	-- 0,03	0,09 0,44	-- 0,53	0,06 --
Vestidos y accesorios (62)	-- 0,37	-- 0,48	-- 0,24	0,20 0,14	-- 0,46	0,12 --
Hierro y acero (72)	-- 0,18	-- 0,01	-- 0,05	0,74 0,60	-- 0,42	0,14 --
Muebles (94)	-- 0,49	-- 0,95	-- 0,95	0,15 0,30	-- 0,66	0,21 --
Instrumentos y aparatos mecánicos (84)	-- 0,10	-- 0,05	-- 0,12	0,28 0,31	-- 0,49	0,30 --
Productos cárnicos (02)	-- 0,02	-- 0,15	-- 0,35	0,99 0,72	-- 0,72	0,03 --
Madera y derivados (44)	-- 0,03	-- 0,02	-- 0,15	0,04 0,12	-- 0,24	0,08 --
Química orgánica (29)	-- 0,41	-- 0,38	-- 0,61	0,56 0,74	-- 0,70	0,84
Maquinaria eléctrica, TV y sonido (85)	-- 0,05	-- 0,28	-- 0,43	0,86 0,67	-- 0,71	0,67 --
Vehículos no ferroviarios (87)	-- 0,05	-- 0,04	-- 0,13	0,82 0,76	-- 0,73	0,54 --
Nota: el índice de comercio intraindustrial se ha calculado según la siguiente expresión: <div> $\frac{X_i - M_i}{X_i + M_i} = 1 - \frac{M_i}{X_i + M_i}$ </div>						
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.						

<div>CUADRO 6 (continuación)</div> <div>ÍNDICE DE COMERCIO INTRAINDUSTRIAL</div> <div>(A partir de valores expresados en ECUs)</div>						
	Eslovaquia	Hungría	Rumania	Bulgaria	Albania	Total
	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994	1989 1994
Combustibles minerales (27)	-- 0,91	0,16 0,76	0,03 0,94	0,29 0,56	0,73 0,16	0,44 0,45
Vestidos y accesorios (62)	-- 0,15	0,21 0,35	0,09 0,18	0,23 0,22	0,15 0,44	0,16 0,23
Hierro y acero (72)	-- 0,16	0,76 0,56	0,31 0,21	0,91 0,16	0,26 0,45	0,55 0,39
Muebles (94)	-- 0,59	0,26 0,91	0,02 0,19	0,64 0,67	0,71 0,03	0,11 0,51
Instrumentos y aparatos mecánicos (84)	-- 0,40	0,42 0,73	0,78 0,25	0,17 0,49	0,06 0,06	0,33 0,45

Productos cárnicos (02)	-- 0,93	0,07 0,46	0,71 0,59	0,92 0,42	-- --	0,07 0,87
Madera y derivados (44)	-- 0,26	0,17 0,34	0,09 0,30	0,20 0,20	0,08 0,78	0,08 0,17
Química orgánica (29)	-- 0,99	0,87 0,88	0,69 0,48	0,67 0,78	0,82 0,04	0,91 0,90
Maquinaria eléctrica, TV y sonido (85)	-- 0,70	0,70 0,98	0,61 0,55	0,38 0,59	0,16 0,07	0,74 0,74
Vehículos no ferroviarios (87)	-- 0,80	0,16 0,37	0,26 0,26	0,08 0,09	0,02 0,03	0,76 0,60
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.						

La información estadística que se presenta en los cuadros pretende mostrar los cambios que se han operado en la composición de esas exportaciones y en la especialización relativa de cada una de las economías del Este que se han considerado. En este sentido, la primera paradoja a destacar es el peso de los productos tradicionales en países que habían adquirido una base industrial a lo largo de las últimas décadas.

En efecto, a finales de los años ochenta, los rubros exportadores más importantes eran, por este orden, los combustibles, los textiles, la siderometalurgia y la madera; se trataba, pues, de producciones intensivas bien en recursos o bien en trabajo, que aportaban el 33% del valor total de las ventas efectuadas por los PECO a los mercados comunitarios.

Como contrapunto de esta especialización tradicional, se aprecia que en el ranking de las diez primeras exportaciones se encuentran tres industrias de mayor densidad tecnológica: los instrumentos y aparatos mecánicos (en 5º lugar), la maquinaria eléctrica, televisión y sonido (9º) y los vehículos no ferroviarios (10%); estos artículos apenas representaban una décima parte de los ingresos totales en concepto de exportación a la UE. Así pues, los PECO se encontraban al inicio de la transición con una estructura exportadora fuertemente desequilibrada hacia las producciones de escaso valor añadido, bajos salarios y consumidoras de recursos; desde estas producciones se operaba en aquellos años la conexión exportadora con los países comunitarios.

No obstante, la situación de la región es muy variada; como se verá más adelante, esta diversidad se ha acentuado hasta configurar un escenario con fuertes contrastes. La oferta de productos de mayor densidad tecnológica está concentrada en Polonia, Checoslovaquia y Hungría, que aportaban más del 80% de los productos de las industrias mecánica, eléctrica y de automoción. Al mismo tiempo, estos países también mantenían en aquellos años posiciones fuertes en otros segmentos productivos (productos cárnicos en el caso de Hungría, vestidos en Polonia, y madera y derivados en Checoslovaquia). El estatus exportador de los otros países de la región era notablemente inferior y también más desequilibrado hacia los productos tradicionales. Destaca el caso de Rumania, que era el proveedor más importante de combustibles minerales y muebles, mientras que Bulgaria y, más aún, Albania eran suministradores marginales de los mercados comunitarios.

El balance del quinquenio muestra un cuadro exportador con algunas semejanzas, pero, sobre todo, con notables diferencias, respecto del que prevalecía en 1989. De las diez primeras posiciones arancelarias de aquel año se mantienen nueve; salen de este grupo los productos cárnicos y entran el cobre y sus derivados.

Más importantes han sido las modificaciones en la relevancia de cada uno de los epígrafes exportadores. Los productos intensivos en recursos han perdido protagonismo en la estructura exportadora de los PECO; en 1994 los combustibles, el hierro y el acero, los productos cárnicos y la química orgánica han bajado posiciones en la jerarquía de las ventas y en su aportación al valor total de las mismas. La disolución de las relaciones privilegiadas que los PECO mantenían con la URSS -como suministrador y como mercado- y la necesidad de adaptarse a una situación dominada por la escasez y un precio más elevado de las materias primas han sido dos de los aspectos fundamentales que explican este viraje. Asimismo, las reformas introducidas en la estructura de precios, la restricción financiera con la que ahora operan las empresas y la parcial modernización de los equipos e instalaciones productivas, constituyen otros tantos factores explicativos de esa evolución.

El espacio dejado por estas producciones ha sido ocupado, en parte, por otras actividades que son más bien intensivas en trabajo. El ejemplo más destacado es el de la industria textil, que ha aumentado su participación en las ventas en tres puntos porcentuales, pasando a representar en 1994 el 11% del valor total de los ingresos por exportación. En este año, Polonia, Rumania, Hungría y la República Checa se encontraban entre los veinte exportadores más importantes de prendas de vestir a la Unión Europea, y en conjunto suministraban el 11% de

las importaciones extracomunitarias de este tipo de productos.

En estas industrias la principal ventaja comparativa de los PECO se encuentra en los bajos salarios, pero ahí radica también el principal límite para sustentar en ellas las estrategias de inserción exterior. En primer lugar, porque, es una tarea difícil arbitrar políticas de austeridad salarial, después de varios años de fuerte deterioro de las condiciones de vida de la población y cuando se ha superado la fase más recesiva. En segundo lugar, porque los salarios aún más bajos de otros países del Este y de otras zonas subdesarrolladas acrecientan la competencia en el mercado mundial. En tercer lugar, porque estas producciones representan una pequeña parte de la demanda de los países desarrollados, que además, tienden a aplicar políticas destinadas a preservar su propia producción. Y en último lugar, porque las industrias intensivas en trabajo tienen efectos limitados, e incluso regresivos a medio plazo, sobre el crecimiento económico.

En este periodo también han experimentado un progreso notable las industrias mecánicas, lo cual parece poner de manifiesto la superación de la fase de colapso productivo y de intensa desindustrialización característica de los últimos años de la pasada década y los primeros de la actual. Entre los cuatro capítulos de exportación más relevantes ya se encuentran las industrias de maquinaria eléctrica, televisión y sonido, y los instrumentos y aparatos mecánicos; habiendo subido también en el ranking exportador la rama de vehículos no ferroviarios. En 1994 entre las tres suministraba el 16,8% del valor total de las ventas (10,8% en 1989). El progreso es moderado ya que el núcleo básico de la especialización exportadora se compone de producciones de bajo valor añadido, pero constituye un indicio elocuente de los cambios estructurales que se están operando en algunas economías de la región, alentados por la fuerte penetración de los capitales extranjeros en sectores estratégicos de la economía.

En términos generales, la diferenciación en el seno de los PECO se ha hecho más pronunciada. Hungría, la República Checa (que ha heredado buena parte del potencial productivo de Checoslovaquia) y Polonia, son los principales bastiones industriales. Los dos primeros países suministran a la UE más del 60% de los productos de las industrias mecánica y eléctrica exportados por la región; a la vez que la República Checa y Polonia son responsables de algo más del 80% de las ventas de vehículos no ferroviarios. Estos países aseguran una parte fundamental de los suministros de las otras ramas productivas (Polonia, combustibles minerales, textiles, muebles y madera; Hungría, productos cárnicos; y la República Checa, hierro y acero, madera y derivados y química orgánica). Entre tanto, la deriva de Rumania muestra un descalabro productivo del que aún no se ha recuperado; manteniendo como única posición sólida la industria textil, sector en el que se sitúa como segundo proveedor de la región, detrás de Polonia. Bulgaria sólo tiene cierta entidad como exportador de hierro y acero y productos cárnicos; mientras que Albania continúa en un estado de absoluta postración en sus relaciones comerciales con la UE. La emergencia de los países bálticos como exportadores se encuentra confinada por el momento a unas pocas producciones, como son los combustibles minerales en Estonia y Lituania, y la madera y sus derivados en Letonia).

El indicador de la tasa de cobertura por ramas (relación entre el valor de las exportaciones y el de las importaciones) revela de una inserción comercial característica de las zonas atrasadas: los superávits se obtienen en los bienes de bajo valor añadido, mientras que los déficits se generan en el comercio de productos con un componente tecnológico más avanzado. Superar este desequilibrio es uno de los objetivos esenciales de las estrategias de reforma y, en particular, de las políticas destinadas a fortalecer el aparato productivo y mejorar su base técnica. Por el contrario, instalarse en el mismo supone un pesado lastre para la balanza de pagos, consolida dependencias crónicas y contribuye a perpetuar las estructuras productivas tradicionales.

Pero también en este ámbito se aprecian signos de cambio y de diferenciación en el seno de los PECO. En este sentido, se observa una tendencia general a reducir los excedentes obtenidos en los productos tradicionales y, al mismo tiempo, aunque de manera mucho más mitigada, a mejorar el saldo comercial en el intercambio de productos de más valor añadido.

En esta tendencia se sitúan, sobre todo, la República Checa y Hungría, quizá los dos países en los que ha sido más profunda la adaptación a las nuevas condiciones impuestas por las políticas de apertura externa; el resultado de esa adaptación ha sido una mejora en la tasa de cobertura del comercio de bienes de equipo que, pese a todo, continúa registrando un comportamiento deficitario. En todo caso, está pendiente el desafío de que aparezcan nuevos puntos fuertes en la estructura exportadora, a partir de producciones de mayor complejidad técnica, que compensen la pérdida de protagonismo de las actividades tradicionales en la formación del saldo de la balanza

comercial. Más confusa e imprecisa ha sido la trayectoria seguida por Polonia; en este país se ha deteriorado la tasa de cobertura en las industrias eléctrica y de fabricación de vehículos no ferroviarios, manteniéndose estable en la industria mecánica. Paralelamente, Polonia parece haber fortalecido su inserción exportadora en producciones tradicionales, como los textiles y los muebles.

El resto de los países se ajusta, con ligeras variaciones, al esquema de inserción comercial antes señalado, propio de economías con una posición periférica en el escenario económico internacional.

El indicador de ventaja comparativa permite comparar la especialización de cada país en las diferentes ramas productivas con el peso que éstas tienen en las importaciones extracomunitarias procedentes de los PECO. Los valores por encima de la unidad muestran una especialización superior al promedio y los que se mantienen por debajo una infraespecialización.

La información estadística suministrada por este indicador revela unas tendencias que confirman, en líneas generales, las observaciones de las páginas precedentes. Los puntos fuertes de la República Checa se encuentran en la fabricación de vehículos, aparatos eléctricos y mecánicos y en la química orgánica; en estas tres últimas actividades también se concentran las especializaciones de Hungría, además de hacerlo en la industria cárnica.

En una situación distinta se encuentran Eslovaquia y Polonia. El primero de estos países sólo retiene una especialización significativa en la producción de hierro y acero, y, en menor medida, en la de automoción. Esta rama también constituye uno de los soportes competitivos de Polonia; pero, al mismo tiempo, este país refuerza su especialización en la mayor parte de las industrias tradicionales.

La competitividad de los países bálticos descansa, sobre todo, en productos que son intensivos en recursos. Por el contrario, la tendencia seguida por los otros países ha sido la de concentrar las ventajas comparativas en producciones intensivas en trabajo, retirándose de aquellas otras más intensivas en recursos, al tiempo que se ha agudizado su desespecialización en los segmentos productivos de mayor densidad de capital.

Para finalizar con esta descripción sobre el patrón de exportación de los PECO, es necesario señalar que el modelo comercial que presidió las relaciones de estos países con la URSS, con un marcado carácter intersectorial -materias primas a cambio de productos manufacturados-, está siendo también profundamente transformado. La mayor parte de los intercambios realizados con la UE está compuesto de productos industriales; esto es, el comercio exterior entre los dos grupos de países tiene ahora un claro componente intrasectorial.

Más aún, los flujos comerciales tienden a desplegarse de manera creciente en el interior de cada rama industrial. Ello explica que, en general, haya aumentado el valor del indicador que mide el comercio intraindustrial (los valores extremos, cero y uno, indican ausencia de este tipo comercio o que todo él se realiza en el interior de la misma rama). Dos características definen la evolución de este ratio entre 1989 y 1994. La primera es que los mayores progresos se han obtenido en las ramas industriales de mayor complejidad técnica; y la segunda es que el comercio intraindustrial tiende a consolidarse en mayor medida en los países más avanzados y con un tejido productivo más sólido. La base para el desarrollo de este modelo comercial -inter e intra industrial- no son tanto las dotaciones factoriales como la diferenciación del producto, la obtención de economías de escala y la capacitación técnica.

En este contexto, ha adquirido una gran envergadura -sobre todo, en algunas ramas industriales- el comercio de subcontratación; en virtud del cual la firma occidental aporta las materias primas y la tecnología, al tiempo que asegura su comercialización en los mercados internacionales, mientras que la empresa del Este se encarga del procesamiento de la materia prima, reexportando el producto elaborado.

Un estudio reciente de la Comisión Económica para Europa pone de manifiesto la importancia de las transacciones intrafirma en el sector de confección. En 1994 cubría alrededor de las tres cuartas partes de las importaciones extracomunitarias procedentes de los países del Este de textiles y prendas de vestir. Este proceso estaba liderado por Polonia, Rumania y Hungría, los cuales, junto a la República Checa, eran los cuatro primeros suministradores de este tipo de productos bajo el régimen comercial de subcontratación.

Los productores comunitarios han obtenido importantes beneficios del comercio intrafirma: amplían sus mercados para las materias primas -que tienen que ser adquiridas en la UE para gozar de las exenciones arancelarias de la reexportación del producto manufacturado- y explotan la ventaja de los bajos salarios de los PECO. Estos también han obtenido las ventajas derivadas de la cooperación contractual con una empresa comunitaria: seguridad en los suministros y en los mercados. No obstante, una valoración más amplia debería tener en cuenta otros dos aspectos adicionales. En primer lugar, la dificultad, e incluso la inconveniencia, de que las economías de Europa central y oriental diseñen sus estrategias de inserción exportadora unilateralmente a partir de producciones que requieren bajos salarios. Y en segundo lugar, el limitado efecto de arrastre de estas actividades, dado que una parte de los suministros procede de la UE y la especialización en segmentos productivos tradicionales conduce a una transferencia de tecnología reducida.

NOTA FINAL

Al igual que sucede con otros planos de las reformas económicas, el balance sobre las políticas de apertura comercial debe estar presidido por la prudencia. Para la mayor parte de los gobiernos postcomunistas, una decidida participación de sus países en los flujos comerciales internacionales, debía proporcionar el impulso definitivo capaz de asegurar el éxito de las transformaciones.

Se ha comprobado, sin embargo, que estas expectativas eran desmesuradas; no porque la inserción comercial haya tenido un efecto neutro o reducido sobre las economías de la región, sino porque éste no siempre ha ido en la dirección de la estabilización de los agregados macroeconómicos y del fortalecimiento y la modernización de la base productiva. Mientras que las consecuencias hacia adentro de las estrategias de inserción exterior han sido más contradictorias de los que suponían los dirigentes reformistas, la apertura comercial sí ha obligado a liberalizar el conjunto del sector exterior. Ello ha aumentado el grado de vulnerabilidad de las economías de la región y ha situado en un estatus de inferioridad a aquellos países con estructuras productivas más débiles o que se encontraban en los primeros estadios de la reforma.

A pesar de las semejanzas de las políticas de inserción exterior diseñadas por los PECO, el resultado de su aplicación muestra un paisaje muy distinto del que existía cuando se radicalizaron las reformas, pero también muy diferente del escenario homogéneo y autocomplaciente que imaginaban los gobiernos de aquellos países. Previsiones que sólo se han cumplido en parte, efectos no deseados y desigual capacidad de adaptación de los diferentes países. Como consecuencia de todo ello, se han acentuado los procesos de polarización y diferenciación en el seno del antiguo bloque del Este.

Los resultados obtenidos en el quinquenio que se analiza han puesto de manifiesto el peso de la herencia dejada por los sistemas administrativos, las insuficiencias de las políticas inerciales y la necesidad de poner en marcha reformas en profundidad con un perfil estratégico que no pueden ser otros que el cambio de sistema económico. Pero también obligan a una reflexión crítica sobre el potencial de transformación del aparato productivo de las políticas económicas de corte liberal.

BIBLIOGRAFÍA

Benaroya, F., Bourgoïn, L. y Szynal, J. (1996): "L'ouverture commerciale des pays d'Europe centrale et orientale: trajectoires, forces sous-jacentes et perspectives", Le courrier des pays de l'Este, nº 410, julio.

Bucher, A., Hayden, M. y Toledano Laredo, E. (1994): "Economic evaluation of EC-CEEC trade", European Economy, nº 6, Reports Studies.

Centre d'Etudes et d'Informations Internationales (1992): Économie Mondiale 1990-2000: l'imperatif de croissance. Rapport du C.E.P.P.I., Economica, Paris.

Centre for Co-operation with the Economies in Transition (1994): Integrating Emerging Market Economies into the

International Trading System. OECD, Paris.

Costelo, D. y Toledano Laredo, E. (1994): "Do the Europe Agreements go far enough? An assesment of the market access provisions of the interim European Agreements", European Economy, nº 6, Reports and Studies.

Direction Générale des Affaires Économiques et Financières (1994): "La libération des échanges entre l'Union Européenne et les pays d'Europe centrale et orientale", Économie Européenne, Supplément A, Analyses économiques, nº 7, julio.

Drábek, Z. y Smith, A. (1995): Trade performance and trade policy in Central and Eastern Europe. Discussion Paper Series, C.E.P.R., nº 1182, mayo.

Economic Commission for Europe (varios años): Economic Survey for Europe. United Nations.

Economic Commission for Europe (1995): Economic Bulletin for Europe. Volumen 47.

European Bank for Reconstruction and Development (1995): Transition Report 1995. Investment and Enterprise Development. E.R.B.D., London.

Eurostat (1995): "Echanges commerciaux de l'Union Europeenne avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO)" Statistiques en bref. Commerce extérieur, 7.

Gacs, J. (1994): "The economic interpenetration between the EC and Eastern Europe: Hungary", European Economy, nº 6, Reports and Studies.

Gowan, P. (1995): Unfettered Capitalism, the Open Door Policy in Eastern Europe and the Search for an Alternative. Comunicación presentada en la conferencia Europa del Este y la izquierda hoy. ¿Hay alternativas a la vía liberal?, Fundación de Investigaciones Marxistas, 24-25 de marzo.

Graziani, G. (1995): "La Unión Europea y su política comercial con Europa Central y Oriental", Información Comercial Española, núm. 738, Febrero.

Klaus Werner (1995): Structural Changes in Trade Relations Between the European Union and Eastern Europe Since 1991. Discussion Papers, KOPINT-DATORG, nº 37, diciembre.

Lemoine, F. (1995): "La dynamique des exportations des PECO vers l'Union Européenne". Économie Internationale, Nº 62, 2º trimestre.

Margarita Pote Ferreira (1995): "The Liberalisation of East-West Trade: An Assesment of its Impact on Exports from Central and Eastern Europe" Europe-Asia Studies, Vol. 47, Nº 7.

Oblath, G. (1995): Eastern Europe's Trade Performance on Western Markets and Eastern Europe as a Market for Western Exports: a Review of Developments between 1990 and 1993. Discussion Papers, KOPINT-DATORG, Nº 30, Junio.

Pierre-André Buigues y Alexis Jacquemin (1995): "Les échanges commerciaux entre les pays a bas salaires et l'Union Européenne", Économie Internationale, Nº 64, 4º trimestre.

Schumacher, D. y Möbius, U. (1994): "Analysis of Community trade barriers facing Central and East European countries and impact of the Europe Agreements" European Economy, nº 6, Reports and Studies.

World Bank (1996): From Plan to Market, World Development Report 1996. Oxford University Press, Washington D.C.